Current Issue Review

86-11E

Official Bilingualism in Canada: The Second Decade

Rolande Soucie

Political and Social Affairs Division
Research Branch

18 April 1986
Reviewed 10 April 1987

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00806/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/86-11-1987E

ISBN 0-660-12559-5

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TRANSLATION

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

OFFICIAL BILINGUALISM IN CANADA: THE SECOND DECADE

ISSUE DEFINITION

Despite the entrenchment of language rights in the constitution a number of issues remain unresolved with respect to the implementation of official languages policy in the federal government, as the most recent annual and special reports of the Commissioner of Official Languages and the Fifth Report of the parliamentary Special Joint Committee on Official Languages have indicated. Moreover, language issues continue to be a source of controversy in Manitoba and Ontario and have become a new source of political strife in New Brunswick. In Quebec, a diametrically opposed "territorial" philosophy of language rights clashes with the federal "institutional" approach as their respective Charters are challenged in various legal disputes. Finally, recent data released from the 1981 census suggest that current demographic and other trends also continue to move in a direction which works against the federal approach. Now into its second decade, official bilingualism in Canada is still topical.

This review therefore examines three continuing areas of concern about language rights and language policy: (1) the implications of constitutional entrenchment of language rights; (2) the practical problems of implementation of official languages policy in the federal bureaucracy; and (3) the situation of official language minority rights in various provinces.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

Canada is a plural society, but unlike many other plural societies its political culture is characterized by reinforcing cleavages -- language, religion, culture, -- which have been further intensified by territorial division and economic disparity. Of these it could be argued that linguistic cleavage historically has been of preeminent importance, shaping the structure of the political system and influencing policy decisions from Confederation to the present.(1)

In response first to the Quiet Revolution of the '60s in Quebec and then to the election of a Parti Québécois government in 1976, the federal government over the past 20 years has attempted to deal with the language issue by implementing a policy of official bilingualism. This "institutional" approach, while it accomplished a great deal, nevertheless did not meet with the success originally hoped for in terms of implementation, nor did it succeed in serving as a model for several provincial governments whose electorate contains a significant official language minority. In view of this, and given the promise of a "renewed federalism" made by federal politicians during the 1980 Quebec referendum campaign, a Charter of Rights and Freedoms entrenching substantial official language guarantees became the centrepiece of the constitutional review process which terminated with the proclamation of the Constitution Act, 1982.

A. The Charter

With the proclamation of the Constitution Act, 1982 the concept of official languages in Canada became constitutionally entrenched. While Sections 16-20 of the Charter of Rights and Freedoms merely confirm some of the rights which the Official Languages Act of 1969 had already outlined -- namely that English and French are the official

---

(1) For a comprehensive examination of the historical development of language-related issues in Canada, see companion Background Paper BP-74E.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

languages of Canada and may be used equally with respect to proceedings of Parliament and federal courts as well as in communication by the public with federal institutions -- they also provide some additional guarantees.(1)

In Section 16, for example, the two languages are to have "equality of status and equal rights and privileges" in their use in "all institutions of the Parliament and government of Canada." This has been interpreted by several legal authors to include language of work and equitable representation, and to extend coverage to federal Crown corporations and other previously excluded governmental bodies. At the same time, section 24 of the Charter provides an enforcement mechanism, something which the Official Languages Act clearly lacked. There has been much speculation that a number of cases will arise as a result of sections 16-20, and it is therefore with great interest that observers await the evolution of case law in this area. If, indeed, as Tremblay, Magnet and others have predicted, federal legislation and regulations in many areas are challenged (as they previously were, for example, in the débâcle over air traffic controllers), parliamentarians could be faced with a number of controversial issues to resolve.

Three Supreme Court decisions handed down on 1 May 1986 placed a restrictive interpretation on certain of the Constitution's language provisions. In two similar cases (MacDonald v City of Montreal et al. and Bilodeau v Attorney General of Manitoba et al.), the judges ruled that a summons to appear in court could be worded in either French or English without respect to the language of the citizen summoned, since section 133 of the Constitution Act, 1867 did not introduce a system of integral bilingualism but rather one of optional unilingualism. In another case (Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick et al. v Association of Parents for Fairness in Education et al.), the judges interpreted section 19(2) of the Charter restrictively, ruling that the guarantee of the right to use either French or English before New Brunswick's courts did not

---

(1) Sections 16-23 of the Charter are reproduced in the Appendix to this CIR.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

include the right to be understood. These three decisions have come as a cold shower on the hopes of official-language minorities, since they limit the extent of the constitutional protection afforded such minorities.

One of the most significant of the language provisions in the Charter is section 23 on minority language education rights, an entirely new section not drawn from the Official Languages Act. This section provides substantial guarantees for official language minorities with respect to primary and secondary-level education, based on the criteria of (1) mother tongue, (2) the language of education of parents (in Canada) and (3) the language in which other children in a family are receiving or received their education. By virtue of a special amendment to the original November 1981 constitutional accord (s. 59), the first criterion applies in all provinces except Quebec, while the second and third criteria apply in all 10 provinces.

This section of the Charter is the one that has so far given rise to the most controversy, and it will likely continue to do so for some time to come. The indépendantiste Quebec government looked on section 23 as a threat to the survival and autonomy of Quebec, and it became obvious from the ruling handed down by Judge Deschênes in the 1983 suit brought against Quebec's Attorney General by the Quebec Association of Protestant School Boards that there is indeed a conflict between the Canadian Charter of Rights and Freedoms and Quebec's Charter of the French Language. But for the minority language groups in other provinces, section 23 seemed to arrive in the nick of time to force their provincial governments not only to provide French schools, but also to allow the minorities to manage those schools themselves.

In 1978, the Liberal government introduced a federal program to assist financially Canadians who wished to challenge before the courts a perceived failure to respect their linguistic rights. After the promulgation of the Charter the government added to this program the linguistic rights which were envisaged in the Charter. However, because the number of applications to the Court Challenges Program had shot up, and because it was vital to make an impartial selection of the suits that would be funded by the federal government, the Conservative government announced in

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

September 1985 that it was entrusting the administration of the Program to a non-profit volunteer organization, the Canadian Council on Social Development. A five-member committee chaired by Mr. Victor Goldbloom is dealing with the official language issues: in January 1986, Mr. Goldbloom detailed the criteria governing selection of cases, and immediately set to work. A certain number of applications were approved in March and in June.

So that its officially bilingual nature would be recognized internationally, Canada has for the past 20 years supported the idea of a French-language community of nations, somewhat along the lines of the British Commonwealth. But for a long time a Francophone summit could not be organized because the leaders of Quebec and of Canada could not agree on Quebec's place at an international gathering of this type. The arrival of new leaders at the head of these two governments made progress possible, and a summit was finally held, in February 1986, in Paris. A second summit will be held in Quebec City in 1987.

On 21 March 1984 the federal government tabled Bill C-26, An Act to Amend the Northwest Territories Act and the Yukon Act; its purpose was to extend the application of the Official Languages Act to the Yukon and the Northwest Territories. Although both territorial governments expressed concern, the bill died on the order paper with the dissolution of Parliament in June of 1984, and was not taken up by the Conservative government. However, in June 1984, the Council of the Northwest Territories passed a resolution establishing French and English as official languages and recognizing the use of native languages. This resolution included a timetable for implementation, setting 31 December 1986 as the date that French would be recognized in the legislature, and 31 December 1987 at the latest as the date on which Article 9 (putting French on an equal footing with English in government-related services throughout the Territories) would come into effect.

In December 1985, however, the territorial government signed an aid agreement with the Department of the Secretary of State that accepted a three-year extension of these deadlines in order to allow native languages to achieve official status at the same time as French. To calm

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

the indignation of Francophones who were preparing to fight the extension, the federal government last fall began funding the development of infrastructure making possible the provision of services in French.

B. Implementation of the Federal Government's Official Languages Policy

While much has been accomplished since the implementation of the Official Languages Act in 1969, a great deal remains to be done if the federal government is to achieve its stated objectives with respect to language of service, language of work and equitable representation. Both the Commissioner of Official Languages and the Special Joint Committee on Official Languages have repeatedly indicated that a combination of legal and administrative remedies is required to ensure compliance.

In April 1983 the Special Joint Committee submitted its Fifth Report to Parliament dealing exclusively with the Official Languages Act and proposing 19 amendments. (The report stressed that these amendments were considered necessary despite the entrenchment of certain language rights in the Charter.) These legal remedies involved, among other things, the need to establish the declaratory and executorial nature of the Act by amending the wording in section 2, the elimination of all references to bilingual districts, the inclusion of sections in the Act expressly concerning language of work and equitable representation, the need to stipulate that the Act cover Crown corporation subsidiaries and mixed enterprises, the status of unilingual federal-provincial agreements and various aspects of the status and powers of the office of Commissioner of Official Languages.

The Committee requested the government to table a comprehensive response its recommendations, which it did on 21 December 1983 when Prime Minister Trudeau tabled a lengthy letter to the co-chairmen. In it he indicated that the government would accept several of the Committee's recommendations, notably: that the Committee be made permanent; that federal-provincial agreements "in principle" should be bilingual; that wholly-owned subsidiaries of Crown corporations as well as Petro-Canada should "in principle" be subject to the criteria of a federal bilingual

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

policy and the Official Languages Act; that the Commissioner of Official Languages should have "greater autonomy in financial and personnel management," and should be "protected in his duties from the judicial process." At the same time the government rejected several of the key recommendations and reserved judgement on others. In particular, it took "under advisement" the recommendation to establish the primacy and executorial nature of the Act and rejected several others concerning language of work, equitable representation, multicultural guarantees and expanded powers for the Commissioner.

However, very few measures have resulted from the Prime Minister's letter. Parliament did act fairly promptly to set up, by order of reference in May 1984, the Standing Joint Committee on Official Languages Policy and Programs, and in September 1984, the Committee's mandate was renewed by the Mulroney government. In October the new President of the Treasury Board, Robert de Cotret, announced the government's policy on translation of federal-provincial agreements: there would thereafter be three categories of agreement, (1) those required to appear in the two official languages, with both versions being equally authoritative; (2) those required to be available in the two official languages at the time of signing or of publication of the first communiqué regarding the agreement; (3) those that would not need to be translated except on demand.

Since no amendments were made to the Official Languages Act, the Standing Joint Committee returned to the attack in its second report, tabled in Parliament in June 1985. In this report the Committee reiterated its desire to see the Official Languages Act amended along the lines recommended in the fifth report of the Special Joint Committee. It was only in its reponse to this second report (a response signed by the Deputy Prime Minister and sent to the co-chairmen in October 1985) that the government indicated its willingness to proceed with an updating of the Official Languages Act. In December, the Commissioner of Official Languages submitted to the co-chairmen his proposals for this amending and updating of the Act, in a document he made public when he appeared before the Committee in February 1986. Tabling of the results of the updating

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

is still to come; they apparently involve newly-drafted legislation intended to replace the Official Languages Act. **The Department of the Secretary of State is currently conducting a series of consultations with minority groups concerning proposed changes.**

As for administrative remedies, both the Committee and the Commissioner recommended numerous changes and/or improvements with respect to the implementation of the Act in the federal public service. In his 1982 report, for example, the Commissioner once again dealt with the issues of imperative staffing, documentation, hiring practices and procedures and the attitudes of senior management. A special study on Language of Work released by the Commissioner's office in January 1983 also clearly indicated that attitudinal change and an apparent lack of political will remain major stumbling blocks to full participation of the two official language groups in the federal public service. The Commissioner raised the issue of language of work again in his 1985 report, and suggested the creation of "French-preferred units."

Another study, carried out for Treasury Board on the use of both official languages in bilingual regions of the Public Service of Canada from 1981 to 1983, demonstrated that there had been little improvement in the use of French as a language of work, even between incumbents of bilingual positions. The study also showed that Francophones were less satisfied than previously with this state of affairs.

The Commissioner of Official Languages is determined to spotlight the recalcitrance of certain federal departments on the issue of language equality. **He will shortly be submitting a report on those departments direct to the Cabinet, the "last resort" provided under the Official Languages Act.**

Another related issue is that of equitable representation. Both the Commissioner and the Special Joint committee concluded that a "critical mass" or "threshold" -- a certain minimum percentage representation of a language group -- is necessary if the choice of language of work is to have any meaning. Yet in several federal departments in Ottawa, such a critical mass of Francophones does not exist; conversely, in the province of Quebec the percentage of Anglophones working in the federal public

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

service continues to decline drastically. More importantly, as the Commissioner outlined in representations to the Special Joint Committee, the government-wide 73%/27% participation rate of the two language groups does not take into account either the trend to increasing polarization within departments or the disparity of representation at various hierarchical levels. This latter imbalance was especially critical in the Commissioner's view, since the lack of adequate Francophone representation at executive levels undoubtedly has an effect on the degree of commitment of senior management to the effective application of official language policy. In his 1985 Annual Report, the Commissioner recommended that "federal institutions set precise and properly nuanced participation objectives and timetables, broken down by sector, level and category." In the case of non-departmental organizations, he recommended that by December 1986 they collect and publish all the data needed for an evaluation of their performance in this respect.

With the aim of having its officially bilingual character recognized internationally, Canada has for the last 20 years supported an association of French-speaking countries, set up somewhat on the lines of the English-speaking Commonwealth. However, a Francophone summit did not come about, as the governments of Quebec and Canada could not agree on the place that Quebec should occupy in such a gathering of states. The arrival on the scene of two new heads of government facilitated the progress of this issue, with the result that it was possible to hold a summit in Paris in February 1986. A second summit will take place in Quebec, in September 1987.

C. Official Language Minority Rights and the Provinces

In an article published in Language and Society, in the summer of 1983, nine of the original members of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism indicated that they believe Canada has "weathered but not solved" the problems of the linguistic crisis they were appointed to examine in the 1960s. Although they rated the guarantees provided by the Official Languages Act and the Charter as "fair to good"

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

they too indicated that implementation and administration remain problem areas. At the same time, while they praised recent initiatives by New Brunswick, they also indicated that most provinces with respect to minority language rights "have a long road to travel."

The 1981 census data on language in Canada, which appeared in a Statistics Canada publication in January 1985, would seem to support the views of the former Commissioners. The data show there is a trend to greater and greater concentration of French in Quebec and English in the rest of Canada. However, two new phenomena can be observed in these data: French in Quebec neither gained nor lost over this decade, and more and more Anglophones in Quebec and elsewhere in English Canada have become bilingual.

Conscious of the precarious situation faced by language minorities in Canada, the Commissioner of Official Languages organized a national colloquium in the fall of 1985, called "The Minorities: Time for Solutions." The colloquium brought together in Ottawa for two days a representative sample of suppliers of services from both the public and private sectors, and of the recipients of those services, as well as parliamentarians, community organizers and members of voluntary agencies. It enabled leading figures from the two language communities to spotlight the seriousness of the difficulties confronting them, and the urgent need to find solutions. A special number (no. 17) of the journal Language and Society was published in March 1986, summarizing the proceedings of the colloquium.

If official languages policy and programs have not attracted much attention from the federal government since the Charter was adopted in 1982, they have been kept in the forefront of provincial governments' concerns by a number of events. Here is an overview of those events, by province.

Indeed, in Manitoba, subsequent to the decision rendered by the Supreme Court in the Forest case in 1979, the legislature passed an act in 1980 which, while it provided that English and French were both official languages, then proceeded to restrict the status of the French language and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

permitted the passage of laws in English only as long as translations were eventually provided.

Also in the wake of the Forest ruling, a series of challenges to the validity of the English-only Highway Traffic Act and Summary Convictions Act were launched. However, the Bilodeau case was the only one to be appealed past the adverse rulings of the lower courts. As a result of this case, negotiations started in June 1982 between the Manitoba government, the federal government, the Société franco-manitobaine (SFM) and Roger Bilodeau. The agreement sought involved the following main elements: in exchange for a halt to court proceedings which could invalidate the province's laws and an agreement to accept the gradual translation of provincial laws into French, (with Ottawa sharing the cost of translation), extended French language services for Manitoba's official language minority would be entrenched in the Constitution of Canada. The tripartite agreement concluded in May 1983 became the basis of the resolution on the proposed amendment to Section 23 of the Manitoba Act introduced on 4 July 1983 in the Legislature of Manitoba.

This resolution provoked heated controversy within the province and led to the proposal for various municipal referenda as well as extended debate in the legislature. A new compromise package unveiled by the government on 3 January 1984 failed to secure the approval of the official opposition, who managed to paralyze the legislature over the issue. On 24 February the House of Commons adopted unanimously a new Resolution on French Language Rights in Manitoba, urging the Manitoba government "to persist in its efforts to fulfil the constitutional obligations of the province and to protect effectively the rights of its French-speaking minority in a spirit of tolerance and civility, amity and generosity." The Resolution failed to convince the Manitoba government, which shortly afterwards announced its decision to dissolve the legislature. As a result the Bilodeau case was appealed by the federal government to the Supreme Court on 5 April 1984.

On June 13, 1985, the highest court in the land ruled that the laws passed in Manitoba in English only since 1890 were invalid, because the Constitution requires that they be in both oficial languages.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

However, the laws were ruled to be temporarily valid, in order to avert legal chaos and give the province enough time to have the legislation translated. Agreement was reached between the government of Manitoba and the Société franco-manitobaine on the length of time the province would have for meeting its constitutional obligations and translating its laws. In a second ruling, handed down by the Supreme Court in November 1985, the Manitoba government was given until 21 December 1988, to translate all legislation currently in force plus its procedural rules and the orders issued by its administrative tribunals, and until 31 December 1990, to translate repealed and lapsed legislation. **A document containing 9,000 pages of bilingual legislation was tabled in the Legislative Assembly of Manitoba last March. This represents 344 of the 393 statutes that were to be translated, so the work is proceeding more rapidly than had been expected.** The often acrimonious debates on the language issue did not, however, prevent the re-election of the NDP and their leader Howard Pawley on 18 March 1986.

The issue of the use of French in criminal cases tried in the provinces that have not yet accepted Part XIV.1 of the Criminal Code (dealing with the language of the accused person) arose in Saskatchewan on 11 June 1985, when the provincial Court ruled in favour of a Francophone accused in Tremblay v. The Queen. The provincial Attorney General has, however, decided to appeal the decision, by requesting a constitutional ruling on whether section 110 of the Northwest Territories Act, which allowed French to be used in territorial courts of justice, was still in force and applicable today despite the founding of the Province of Saskatchewan in 1905.

Still in Saskatchewan, following a refusal by the provincial Minister of Education to consider a request by Francophone parents for a French-language school board, 12 of them petitioned the Court of Queen's Bench to declare that the Saskatchewan School Act was incompatible with the Charter of Rights and Freedoms, and that the proposed French-language school board met the requirements of the Charter.

Despite express requests from two Prime Ministers and the strong pressure exerted on Ontario during the constitutional negotiations, that province still refuses to accept the Charter's provisions on language

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

rights and declare itself officially bilingual. It preferred - and still prefers - to proceed step by step, establishing French services in certain designated regions and in spheres it considers have a priority. A number of acts passed in the last five years reflect this political will, for example the legislation on services to children and the family, on accidents in the workplace, on public libraries, and on municipalities. The coming into power of the Liberals altered the situation, and an enabling bill for the provision of services in French (Bill 8) was passed on 18 November 1986.

It is in education that Ontario has made the most progress since the adoption of the Charter. Following a landmark decision handed down by the Court of Appeal on the educational rights of the minority language group (June 1984), the Davis and Peterson governments have recognized the right of every child to receive elementary and secondary schooling in his or her mother tongue throughout Ontario (Bill 119, now passed), and the right of French-language schools and classes to be run by trustees elected solely by Franco-Ontarians (Bill 75, passed on 10 July 1986). The new Liberal government also announced that in 1988 a homogeneous French-language school board would be set up in the Regional Municipality of Ottawa-Carleton, and that a study would be done on the feasibility of similar boards elsewhere in the province. **The province announced recently that it was planning to put substantial funds into the development of post-secondary French-language education in its institutions.**

Quebec did not sign the constitutional agreement in 1982. The defeat of the Parti québécois and the arrival in power in December 1985 of the explicitly federalist Liberal Party suggest that an agreement may be possible on making Quebec a signatory to the Constitution. The Bourassa government has already made public its five conditions for becoming a signatory to the Constitution: (1) an amending formula protecting Quebec in areas under its jurisdiction; (2) a veto in immigration matters; (3) a limitation on federal spending power; (4) participation by Quebec in the appointment of Supreme Court justices; and (5) recognition that Quebec constitutes a separate and distinct society. Mr. Turner's Liberals have shown themselves very favourable to these conditions, and Prime Minister

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Mulroney has said he is ready to negotiate them as soon as possible. In the cabinet shuffle of 30 June, the Prime Minister put Senator Lowell Murray in charge of this matter, which was raised at the First Ministers' Conference in Edmonton in August. **The next federal-provincial conference, which will open in a few days, is to study this matter more seriously.**

Conflicts persist between the language provisions of the federal Charter and those of the Quebec Charter. In 1984, the Supreme Court ruled on appeal that Bill 101's restrictions on language of education were incompatible with section 23 of the federal Charter, and were thus of no effect. The "Canada clause" applied. In June 1986, Quebec's National Assembly passed Bill 58, regularizing the status of pupils illegally enrolled in the province's English-language schools. Despite Bill 58, Quebec's Protestant School boards are continuing to protest the definition of the right to English instruction imposed by Ministry of Education regulations. In November 1986 they petititoned the Quebec Superior Court for a declaratory judgment settling the dispute over the provincial government's interpretation of the Canada clause.

On January 2, 1985, a ruling by Quebec Superior Court rendered void another section of Bill 101, requiring that signs be in French only. The government appealed, and in December 1986 the Quebec Court of Appeal ruled unanimously that Bill 101 could no longer impose the use of French only in signs and trade names. **The government has decided to appeal this decision to the Supreme Court.** A number of Quebec nationalists fear a complete emasculation of Bill 101 as a result of these court decisions, and want to have it expressly exempted from the provisions of the Quebec and federal human rights charters.

The Quebec government recently tabled two language-related bills in the National Assembly, Bills 140 and 142. The former would restructure the bodies responsible for regulation of language use, while the latter would ensure provision of social and health services in English to Quebec's Anglophone minority. Only Bill 142 has been passed, in December 1986, a major victory for Alliance Quebec, which led the lobby for passage of the Bill.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

In March 1986, the provincial cabinet decided that Quebec would no longer take advantage of the "notwithstanding" clause that restricted the application of the Charter of Rights and Freedoms. By so doing, the Quebec government agreed to the blanket application of the Charter on its territory. A number of voices were raised against this unilateral action, made before constitutional negotiations with Ottawa had re-opened.

At the express demand of New Brunswick, the Charter's sections on language rights apply to that province, which has been officially bilingual since 1969 when it adopted its own Official Languages Act. But the application of the Act through administrative measures is still problematic. Because of that, Premier Hatfield set up a task force two years ago to look into all issues arising from the implementation of the Official Languages Act. The report produced by the task force (at a cost of over a million dollars) was made public on 19 June of this year. Its 101 recommendations go a long way toward consolidating the foundations of the equality of Canada's official languages in New Brunswick. But although Premier Hatfield has announced his support for the general principle behind the report, he has already shown himself to be lukewarm about its controversial proposals. The issue is sure to be an important one in the next provincial election.

Language rights are making the news in Alberta in two areas: legal services and education. On February 13, 1986, the Court of Queen's Bench ruled that the accused in a criminal case, a Mr. Paquette, had the right to a bilingual judge and jury. It is expected that the province's Attorney General will appeal this decision, and that the case will end up before the Supreme Court of Canada.

With respect to education, Alberta's Francophones have turned to the decision of the Ontario Court of Appeal and to section 23 of the Charter to back up their own claim to language rights. Mr. Justice Purvis of the Alberta Court of Queen's Bench, handed down a ruling that was favourable to the Franco-Albertans, in July, 1985; but the Association Georges-et-Julia-Bugnet decided to appeal it nonetheless, to obtain clarification on the issues of school management and the interpretation of section 15 of the Charter. **A decision is still awaited in this case.**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Discussions are continuing between Canada's Attorney General and his provincial counterparts on implementation in all provinces of Part XIV.1 of the Criminal Code. Part XIV.1 provides that an accused person may choose the official language in which he wishes to be tried. The government of Prince Edward Island recently agreed to introduce measures implementing the provisions. After September 1, 1987, criminal trials in P.E.I. will be possible in either official language. **Recently, Saskatchewan followed suit. Only British Columbia, Alberta, Nova Scotia and Newfoundland remain to be convinced of the merits of this aspect of the Charter.**

Constitutional pressures, changing patterns in the relative status of languages, legislative measures, and the investment of public moneys -- all these factors are keeping language issues in the spotlight all across Canada.

PARLIAMENTARY ACTION

1969 - Parliament adopted the Official Languages Act.

1973 - Parliament adopted a special Resolution on Official Languages which reaffirmed the principles of the Act and affirmed the right of public servants to work in the official language of their choice.

1978 - Parliament passed Bill C-42, amending the Criminal Code to give all accused persons the right to be heard by a judge or a judge and jury who speak the accused's official language, whether English or French.

1978 - Bill C-60, the Constitutional Amendment Bill, was tabled and a Special Joint Committee created. The Committee issued its report in October. The Bill was never adopted.

1979 - Parliament created a Special Joint Committee on Official Languages (S.J.C.O.L.) to evaluate the progress made after ten years.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1981 - Parliament adopted a Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty Concerning the Constitution of Canada which contained a Charter of Rights incorporating the language rights guaranteed in the Official Languages Act and other new rights related to minority language education.

April 1983 - The S.J.C.O.L. tabled its Fifth Report to Parliament. It recommended several amendments to the Official Languages Act and requested the government to table a comprehensive response to its report.

6 October 1983 - Parliament unanimously adopted a Resolution on French Language Rights in Manitoba.

24 February 1984 - Parliament unanimously adopted a second Resolution on French Language Rights in Manitoba.

May 1984 - Parliament created the Standing Joint Committee on Official Languages Policy and Programs, which in February 1986 became the Standing Joint Committee on Official Languages.

CHRONOLOGY

August 1977 - Adoption by the Quebec National Assembly of the Charter of the French Language declaring French the official language of Quebec.

13 December 1979 - Chapter III of Quebec's Charte de la langue française and Manitoba's Official Language Act declared unconstitutional by the Supreme Court of Canada.

17 March 1980 - In the Manitoba Legislature, tabling of and first reading given to a bill whose purpose was to revive section 23 of The Manitoba Act (1870) and to repeal The Language Act of 1890.

27 March 1980 - The Supreme Court of Canada granted an application brought by the Government of Quebec asking the Court to clarify its previous decision on the constitutional validity of the Charte de la langue française as to whether it applies as well to regulations and resolutions adopted by municipal corporations and school boards.

14 April 1980 - In the Speech from the Throne, the federal government committed itself to undertaking the process of constitu-

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

tional reform and to seek at that time to have a declaration of individual rights and freedoms, including language rights, entrenched in the Constitution.

May 1980 - The referendum in Quebec on separation was defeated by a vote of 59.6% to 40.4%.

September 1980 - Federal-Provincial First Ministers' Constitutional Conference failed to arrive at any consensus on Constitutional guarantees for language rights.

6 October 1980 - Tabling in Parliament of a Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty concerning the Constitution of Canada which included linguistic guarantees.

17 April 1982 - Proclamation of the Constitution Act, 1982 including linguistic guarantees in an entrenched Charter of Rights and Freedoms (S. 16 to 20 and 23).

18 May 1983 - The Province of Manitoba indicated its intention to "opt in" to the language provision of the Charter.

April 1983 - The S.J.C.O.L. tabled its Fifth Report to Parliament, in which it recommends numerous amendments to the Official Language Act and called upon the government to provide a formal response.

6 October 1983 - Adoption by Parliament of a Resolution on French language rights in Manitoba.

21 December 1983 - Prime Minister Trudeau' response to the Special Joint Committee.

3 January 1984 - The Manitoba government tabled Bill 115, An Act Respecting the Operation of Section 23 of the Manitoba Act, which contains amendment to the original resolution of 4 July.

24 February 1984 - Parliament unanimously adopted a second resolution on French language rights in Manitoba.

21 March 1984 - Bill C-26, extending the application of the Official Language Act to the Yukon and the Northwest Territories was tabled in the House. It was, however, not taken up again by the new government.

June 1984 - The judgment of the Ontario court of Appeal on the educational rights of Francophones.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

June 1984 - The Council of the Northwest Territories passed Bill 9-84(2) recognizing the use of native languages and establishing French and English as official languages.

October 1984 - The Commissioner of Official Languages organized a national colloquium in Ottawa, entitled: "The Minorities: Time for Solutions."

November 1984 - A judgment of the Supreme Court of Canada ordered the government of Manitoba to translate all its laws.

June 1985 - The Standing Joint Committee on official Languages Policy and Programs tabled its second report to Parliament.

December 1985 - The response of the government to the second report of the Standing Joint Committee on Official Languages Policy and Programs.

11 February 1986 - The Commissioner of Official Languages presented to the Standing Joint Committee his suggestions for modifications to the Official Languages Act.

1 May 1986 - Supreme Court of Canada decisions weakened the constitutional protection afforded language minorities with respect to language in court.

19 June 1986 - New Brunswick's task force report on language equality was made public.

June 1986 - The Quebec National Assembly passed Bill 58, regularizing the status of pupils illegally enrolled in Quebec's English-language schools.

10 July 1986 - The Legislature of Ontario passed Bill 75, giving Francophones a say in the management of their own schools.

18 November 1986 - The Ontario Legislature passed Bill 8, guaranteeing provision of services in French in designated regions of the province.

December 1986 - The Quebec National Assembly passed Bill 142, ensuring provision of social and health services in English to Quebec's Anglophone minority.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

CASES

Jones v. The Attorney General of New Brunswick, [1975] 2 S.C.R. 182 583.

Protestant School Board of Greater Montreal v. Minister of Education of Quebec, [1976] C.S. 480.

Association des gens de l'air du Québec v. Lang, [1978] 2 C.F. 371.

Blaikie v. Attorney General of Quebec, [1979] 2 S.C.R. 1016.

Attorney General of Manitoba v. Forest, [1979] 2 S.C.R. 1032.

Bilodeau v. Attorney General of Manitoba, [1981] 5 W.W.R. 393.

Air Canada v. Joyal, [1982] 134 D.L.R. (3d) 410.

Quebec Association of Protestant School Boards v. Attorney General of Quebec, [1983] 140 D.L.R. (3d) 33.

Reference re: Ontario's Education Act and Rights of the Language Minority, [1984] 47 O.R. (2d) 1.

Reference re: Language rights in Manitoba, [1985] 1 S.C.R. 721.

Mahe v. Alberta, [1985] 19 Alta L.R. (2d) 215.

Paquette v. Attorney General of Alberta, [1986] 40 Alta L.R. (2d) 38.

Bilodeau v. Attorney General of Manitoba, [1986] 1 S.C.R. 449.

MacDonald v. City of Montreal, [1986] 1 S.C.R. 460.

Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick v. Association of Parents for Fairness in Education, [1986] 1 S.C.R. 549.

Devine v. Attorney General of Quebec, (December 1986), Quebec Court of Appeal [not published].

SELECTED BIBLIOGRAPHY

(A) Government Publications

Canada, Canadian Intergovernmental Conference Secretariat, Proposals on the Constitution, 1971-1978, Ottawa, December 1978. (Library of Parliament JL/63/A464)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Canada, The Charter of Rights and Freedoms: A Guide for Canadians, Ottawa, 1982.

Canada, Commissioner of Official Languages, Annual Report, various years.

Canada, House of Commons, Standing Joint Committee on Official Languages Policy and Programs, Second Report to Parliament, June 1985.

Canada, House of Commons, Special Joint Committee on Official Languages, Fifth Report, April, 1983.

Canada, Privy Council Office, A National Understanding: The Official Languages of Canada, Ottawa, 1977. (Library of Parliament F/5029.9/A359)

Canada, Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Book 1: The Official Languages, Ottawa, 1967. (Library of Parliament F/5029.3/A6/1963/A12)

Canada, Statistics Canada, Language in Canada, January 1985.

Canada, Treasury Board Secretariat, The Use of Both Official Languages in the Bilingual Districts of the Federal Public Service, 1981-1983, December 1984.

Quebec, Quebec's Policy on the French Language, March 1977.

(B) Books and Articles

Kerr, K., "The Future of Language Rights Under Canada's Constitutional Options," in Beck and Bernier (eds.), Canada and the New Constitution, Vol. 1, I.R.P.P., Montreal, 1983, p. 307-332.

Language and Society, No. 10, Summer 1983, Special Issue ... "The Linguistic Challenge of the 80's: Issues in Bilingualism."

Language and Society, No. 12, Winter 1984, Special Issue ... "The Immersion Phenomenon."

Language and Society, No. 17, March 1986, Special Issue ... "The Minorities: Time for Solutions."

Magnet, J.E., "Canada's Linguistic Revolution: Perspectives on Sections 16-22 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms," Occasional Paper, Faculty of Law, University of Ottawa.

Tremblay, A., "Languages Rights," in Tarnopolsky and Beaudoin (eds.), Canadian Charter of Rights and Freedoms; Commentary, Carswell, Toronto, 1982, p. 443-66.

Wilson, V. Seymour, "Language Policy," in Doern and Aucoin, Issues in Canadian Public Policy, Macmillan, Toronto, 1974.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

APPENDIX

Official Languages of Canada

Official languages of Canada

16. (1) English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada.

Official languages of New Brunswick

(2) English and French are the official languages of New Brunswick and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the legislature and government of New Brunswick.

Advancement of status and use

(3) Nothing in this Charter limits the authority of Parliament or a legislature to advance the equality of status or use of English and French.

Proceedings of Parliament

17. (1) Everyone has the right to use English or French in any debates and other proceedings of Parliament.

Proceedings of New Brunswick legislature

(2) Everyone has the right to use English or French in any debates and other proceedings of the legislature of New Brunswick.

Parliamentary statutes and records

18. (1) The statutes, records and journals of Parliament shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.

New Brunswick statutes and records

(2) The statutes, records and journals of the legislature of New Brunswick shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.

Proceedings in courts established by Parliament

19. (1) Either English or French may be used by any person in, or in any pleading in or process issuing from, any court established by Parliament.

Proceedings in New Brunswick courts

(2) Either English or French may be used by any person in, or in any pleading in or process issuing from, any court of New Brunswick.

Communications by public with federal institutions

20. (1) Any member of the public in Canada has the right to communicate with, and to receive available services from, any head or central office of an institution of the Parliament or government of Canada in English or French, and has the same right with respect to any other office of any such institution where

(*a*) there is a significant demand for communications with and services from that office in such language; or

(*b*) due to the nature of the office, it is reasonable that communications with and services from that office be available in both English and French.

Communications by public with New Brunswick institutions

(2) Any member of the public in New Brunswick has the right to communicate with, and to receive available services from, any office of an institution of the legislature or government of New Brunswick in English or French.

Continuation of existing constitutional provisions

21. Nothing in sections 16 to 20 abrogates or derogates from any right, privilege or obligation with respect to the English and French languages, or either of them, that exists or is continued by virtue of any other provision of the Constitution of Canada.

Rights and privileges preserved

22. Nothing in sections 16 to 20 abrogates or derogates from any legal or customary right or privilege acquired or enjoyed either before or after the coming into force of this Charter with respect to any language that is not English or French.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Minority Language Educational Rights

Language of instruction

23. (1) Citizens of Canada

(*a*) whose first language learned and still understood is that of the English or French linguistic minority population of the province in which they reside, or

(*b*) who have received their primary school instruction in Canada in English or French and reside in a province where the language in which they received that instruction is the language of the English or French linguistic minority population of the province,

have the right to have their children receive primary and secondary school instruction in that language in that province.

Continuity of language instruction

(2) Citizens of Canada of whom any child has received or is receiving primary or secondary school instruction in English or French in Canada, have the right to have all their children receive primary and secondary school instruction in the same language.

Application where numbers warrant

(3) The right of citizens of Canada under subsections (1) and (2) to have their children receive primary and secondary school instruction in the language of the English or French linguistic minority population of a province

(*a*) applies wherever in the province the number of children of citizens who have such a right is sufficient to warrant the provision to them out of public funds of minority language instruction; and

(*b*) includes, where the number of those children so warrants, the right to have them receive that instruction in minority language educational facilities provided out of public funds.

Commencement of paragraph 23(1)(a) in respect of Quebec

59. (1) Paragraph 23(1)(*a*) shall come into force in respect of Quebec on a day to be fixed by proclamation issued by the Queen or the Governor General under the Great Seal of Canada.

Authorization of Quebec

(2) A proclamation under subsection (1) shall be issued only where authorized by the legislative assembly or government of Quebec.

Repeal of this section

(3) This section may be repealed on the day paragraph 23(1)(*a*) comes into force in respect of Quebec and this Act amended and renumbered, consequential upon the repeal of this section, by proclamation issued by the Queen or the Governor General under the Great Seal of Canada.*

---

* Section 59 of the *Constitution Act*, 1982, is not a part of the Charter of Rights and Freedoms. However, it is reproduced here because it directly relates to the subject of minority language education rights.

Bulletin d'actualité

86-11F

Le bilinguisme officiel au Canada: la deuxième décennie

Rolande Soucie

Division des affaires politiques et sociales
Service de recherche

Le 18 avril 1986
Revu le 10 avril 1987

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/86-11-1987F

ISBN 0-660-92116-2

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en caractères gras .

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE BILINGUISME OFFICIEL AU CANADA: LA DEUXIÈME DÉCENNIE

DÉFINITION DU SUJET

Malgré l'enchâssement des droits linguistiques dans la Constitution, de nombreuses questions restent en suspens en ce qui concerne la mise en oeuvre de la politique des langues officielles au gouvernement fédéral, comme en témoignent les récents rapports annuels et spéciaux du Commissaire aux langues officielles et le cinquième rapport du Comité mixte spécial sur les langues officielles. De plus, les questions linguistiques continuent de susciter la controverse tant au Manitoba qu'en Ontario et sont devenues une nouvelle source de conflits politiques au Nouveau-Brunswick. Au Québec, la philosophie "territoriale" des droits linguistiques se heurte toujours à la conception "institutionnelle" du gouvernement fédéral, qui lui est diamétralement opposée, tandis que les Chartes respectives des deux gouvernements sont contestées devant les tribunaux. Enfin, des chiffres tirés du recensement de 1981 laissent entendre que les tendances démographiques conservent une orientation qui va à l'encontre de la politique fédérale. Le bilinguisme officiel au Canada demeure toujours un sujet d'actualité au cours de la deuxième décennie de son application.

La présente étude aborde trois domaines permanents de préoccupations qui touchent les droits et la politique linguistiques au Canada, à savoir: 1) les implications de l'enchâssement des droits linguistiques dans la Constitution; 2) les problèmes pratiques de l'application de la politique sur les langues officielles dans l'administration fédérale; et 3) la situation des droits des minorités de langue officielle dans les différentes provinces.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

Le Canada est une société pluraliste, mais contrairement à beaucoup d'autres sociétés pluralistes, sa tradition politique tend à renforcer plutôt qu'à niveler les différences - de langue, de religion et de culture - mises en relief par les divisions territoriales et les disparités économiques. On peut soutenir que la langue est le plus important de tous ces facteurs de différenciation, puisqu'elle a façonné l'appareil politique et influencé les décisions politiques depuis la Confédération*.

En réponse à la "révolution tranquille" des années 60 au Québec et, ensuite, à l'élection du Parti québécois en 1976, le gouvernement fédéral a, au cours des vingt dernières années, tenté de régler la question linguistique par l'application d'une politique de bilinguisme officiel. Malgré ses grandes réalisations, le bilinguisme "institutionnel" n'a pas obtenu le succès escompté ni réussi à être mis en oeuvre dans plusieurs provinces dont l'électorat regroupe une importante minorité linguistique. Dans ce contexte et après la promesse d'un "fédéralisme renouvelé" faite par les hommes politiques fédéraux pendant la campagne référendaire québécoise de 1980, la Charte canadienne des droits et libertés, qui assure des garanties importantes en matière de langues officielles, a été au coeur du processus de révision constitutionnelle qui a abouti à l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982.

A. La Charte

Avec l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982, le concept des langues officielles au Canada a été intégré à la Constitution. Si les articles 16 à 20 de la Charte canadienne des droits et libertés ne font que confirmer certains des droits que la Loi sur les langues officielles de 1969 garantissait déjà, notamment que l'anglais et le français sont les langues officielles du Canada et peuvent être utilisées

---

* Pour une étude approfondie de l'évolution historique des questions linguistiques au Canada, voir l'étude générale BP-74F.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

indifféremment au Parlement fédéral, par les tribunaux fédéraux ainsi que dans les communications entre les administrés et les institutions fédérales, ils offrent aussi des garanties additionnelles. (On trouvera en annexe le texte des articles 16 à 23 de la Charte.)

À l'article 16, par exemple, on reconnaît aux deux langues "un statut et des droits et privilèges égaux" quant à leur usage dans "les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada". D'après l'interprétation de plusieurs juristes, cet article vise la langue de travail et la participation équitable et s'applique aux sociétés de la Couronne fédérales et à d'autres organismes gouvernementaux auparavant exclus. De plus, l'article 24 de la Charte prévoit un mécanisme de recours, lacune évidente dans la Loi sur les langues officielles. De nombreux constitutionnalistes ont prévu que les articles 16 à 20 allaient provoquer des poursuites devant les tribunaux, et c'est avec grand intérêt que les observateurs surveillent l'évolution du droit jurisprudentiel dans ce domaine. Si, en effet, comme MM. Tremblay, Magnet et d'autres l'ont prédit, la loi et les règlements fédéraux dans bien des domaines sont contestés (comme ils l'ont déjà été, par exemple dans l'affaire des contrôleurs du trafic aérien), les parlementaires pourraient avoir de nombreuses questions épineuses à trancher.

Trois jugements de la Cour suprême du Canada rendus le 1er mai dernier ont interprété de façon restrictive certaines prescriptions constitutionnelles en matière linguistique. Dans deux causes similaires (MacDonald c. Ville de Montréal et Bilodeau c. Procureur général du Manitoba), les juges ont décidé qu'une sommation à comparaître devant un tribunal pouvait être rédigée en français ou en anglais sans égard à la langue du citoyen en cause, puisque l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 instaure un système non pas de bilinguisme intégral, mais plutôt d'unilinguisme optionnel. Dans une autre affaire (Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Association of Parents for Fairness in Education), les juges ont interprété le paragraphe 19(2) de la Charte de façon restrictive en statuant que la garantie de l'utilisation du français ou de l'anglais devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick n'incluait pas la garantie de la compréhension. Ces trois jugements ont

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

eu l'effet d'une douche froide pour les aspirations des minorités de langue officielle, puisqu'ils limitent l'étendue de la protection constitutionnelle qui leur est accordée.

L'article 23 de la Charte, qui traite des droits à l'instruction dans la langue de la minorité, est une des dispositions linguistiques les plus importantes. Il s'agit d'un article inédit, qui n'est pas tiré de la Loi sur les langues officielles. Il assure des garanties essentielles aux minorités francophones et anglophones en ce qui concerne l'instruction aux niveaux primaire et secondaire et ce, en fonction de trois critères: 1) la langue maternelle, 2) la langue d'instruction des parents (au Canada), et 3) la langue d'instruction des autres enfants de la famille. En vertu d'une modification spéciale apportée au premier accord constitutionnel de novembre 1981 (art. 59), le premier critère s'applique à toutes les provinces, sauf le Québec, tandis que les deuxième et troisième s'appliquent à toutes les provinces.

C'est cet article de la Charte qui a soulevé, jusqu'à présent, la plus vive controverse, et il risque de le faire encore pour un bon moment. Pour le gouvernement indépendantiste québécois, l'article 23 représentait une menace à la survie et à l'autonomie du Québec. D'ailleurs, la décision du juge Deschênes dans la cause de l'Association québécoise des commissions scolaires protestantes contre le Procureur général de la province (1983) a clairement indiqué que le conflit entre cet article de la Charte canadienne et la Charte québécoise de la langue française est flagrant. Mais pour les groupes minoritaires des autres provinces canadiennes, l'article 23 est apparu comme une planche de salut qui allait forcer les gouvernements provinciaux à leur accorder, non seulement leurs propres écoles françaises, mais aussi la responsabilité de les gérer*.

En 1978, le gouvernement libéral avait instauré un programme fédéral pour appuyer financièrement les Canadiens qui désiraient contester devant les tribunaux le traitement qui était fait à leurs droits linguistiques. Une fois la Charte promulguée, le gouvernement a ajouté à

---

* Pour plus de renseignements à ce sujet, voir les bulletins d'actualité 84-34F (Les droits à l'éducation dans la langue de la minorité) et 86-35F (L'article 23 de la Charte et son application dans les provinces).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ce programme les droits linguistiques qui y étaient prévus. Cependant, en raison d'une nette augmentation des demandes soumises à ce programme et du besoin de faire un choix impartial des causes qui allaient être soutenues par le gouvernement fédéral, le gouvernement conservateur a annoncé, en septembre 1985, qu'il allait confier l'application du programme à un organisme bénévole sans but lucratif, le Conseil canadien de développement social. Un comité composé de cinq membres et présidé par M. Victor Goldbloom doit traiter des questions de langues officielles; il a précisé dès janvier 1986 les critères régissant la sélection des causes et a commencé aussitôt son travail, approuvant un certain nombre de demandes en mars et en juin.

Le 21 mars 1984, le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi C-26, Loi modifiant la Loi sur les territoires du Nord-Ouest et la Loi sur le Yukon, qui devait étendre l'application de la Loi sur les langues officielles au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest. Les gouvernements des deux territoires se sont dits préoccupés par ce projet de loi, qui est resté en plan au feuilleton à la dissolution du Parlement, en juin 1984, et qui n'a pas été repris par le gouvernement conservateur. En retour, le Conseil des Territoires du Nord-Ouest a adopté, en juin 1984, une ordonnance établissant le français et l'anglais comme langues officielles et reconnaissant l'utilisation des langues autochtones. Cette ordonnance comportait un calendrier d'application qui fixait au 31 décembre 1986 la reconnaissance du français à l'assemblée législative et au plus tard au 31 décembre 1987 l'application de l'article 9, qui place le français sur un pied d'égalité avec l'anglais sur tout le territoire, pour ce qui relève du gouvernement.

En décembre 1985 cependant, le gouvernement territorial a signé une entente d'aide avec le Secrétariat d'État, où il est reconnu que les territoires vont repousser ces dates de trois ans, afin de permettre aux langues autochtones d'accéder au statut de langues officielles en même temps que le français. Pour calmer les esprits des francophones qui s'apprêtaient à contester cette entente, le gouvernement fédéral a commencé, dès l'automne dernier, à investir certaines sommes en vue de développer des infrastructures pour la prestation de services en français.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Mise en oeuvre de la politique du gouvernement fédéral en matière de langues officielles

D'immenses progrès ont été réalisés depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur les langues officielles en 1969; toutefois, le gouvernement fédéral a encore beaucoup à accomplir s'il veut atteindre les objectifs qu'il s'est fixés pour la langue de service, la langue de travail et la participation équitable. Le Commissaire aux langues officielles et le Comité mixte spécial sur les langues officielles ont à maintes reprises insisté sur le fait que des mesures à la fois juridiques et administratives s'imposaient en vue d'assurer le respect de la loi.

En avril 1983, le Comité mixte spécial présentait son cinquième rapport au Parlement, lequel traitait exclusivement de la Loi sur les langues officielles et y proposait 19 modifications. (Le rapport soulignait que ces modifications étaient considérées comme nécessaires malgré l'insertion de certains droits linguistiques dans la Charte.) Les modifications juridiques portaient notamment sur le besoin d'établir la nature déclaratoire et exécutoire de la loi en changeant le libellé de l'article 2, l'élimination de toute référence aux districts bilingues, l'inclusion d'articles portant expressément sur la langue de travail et la participation équitable, le besoin d'étendre la portée de la loi aux filiales des sociétés de la Couronne et aux entreprises mixtes, le statut des ententes unilingues fédérales-provinciales et divers aspects du mandat et des pouvoirs du bureau du Commissaire aux langues officielles.

Le Comité a demandé au gouvernement de déposer une réponse exhaustive à ses recommandations, ce qui a été fait le 21 décembre 1983, lorsque le Premier ministre Trudeau a remis une longue lettre aux coprésidents. Il y précisait que le gouvernement accepterait plusieurs recommandations du Comité, notamment que ce dernier soit rendu permanent; que les accords fédéraux-provinciaux soient "en principe" bilingues; que les filiales en propriété exclusive des sociétés de la Couronne et de Pétro-Canada soient "en principe" assujetties aux critères de la politique fédérale de bilinguisme et à la Loi sur les langues officielles; que le Commissaire aux langues officielles ait une plus grande autonomie dans les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

domaines de la gestion des finances et du personnel et qu'il soit exempt dans ses fonctions de poursuites judiciaires. En même temps, le gouvernement a rejeté plusieurs des recommandations clés et s'est réservé de prendre une décision sur d'autres. En particulier, le gouvernement a mis en délibéré la recommandation d'établir la primauté et le caractère exécutoire de la loi, tout en rejetant plusieurs autres recommandations concernant la langue de travail, la représentation équitable, les garanties multiculturelles et l'élargissement des pouvoirs du Commissaire.

Cependant, peu de mesures ont découlé de cette lettre du Premier ministre. Le Parlement a agi assez promptement pour créer, par ordre de renvoi en mai 1984, le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur la politique et les programmes de langues officielles, qui a été reconduit par le gouvernement Mulroney en septembre 1984. Par ailleurs, au mois d'octobre suivant, le gouvernement a annoncé, par la voix du nouveau Président du Conseil du Trésor, M. Robert de Cotret, sa politique en ce qui a trait à la traduction des ententes fédérales-provinciales. Il y aura désormais trois catégories d'ententes: 1) celles qui doivent exister en versions française et anglaise, les deux faisant autorité, 2) celles qui doivent être disponibles dans les deux langues officielles au moment de la signature ou de la publication du premier communiqué à leur sujet, et 3) une catégorie résiduelle d'ententes qui ne seront traduites que sur demande.

Aucune modification n'ayant été apportée à la Loi sur les langues officielles, le Comité mixte permanent est revenu à la charge dans son deuxième rapport, déposé au Parlement en juin 1985. Il y réitère sa volonté de voir la Loi sur les langues officielles modifiée selon les recommandations contenues dans le cinquième rapport du Comité mixte spécial. Ce n'est que dans la réponse au deuxième rapport, signée par le vice-premier ministre et envoyée aux coprésidents en octobre 1985, que le gouvernement a annoncé sa volonté de procéder à une mise à jour de la Loi sur les langues officielles. En décembre, le Commissaire aux langues officielles a soumis aux coprésidents ses suggestions en vue de la modification et de la mise à jour de la loi, dans un document qu'il a ensuite rendu public lors de sa comparution devant le Comité, en février

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1986. On attend toujours le dépôt du résultat de cette refonte qui a conduit, semble-t-il, à la rédaction d'un nouveau texte de loi destiné à remplacer la Loi sur les langues officielles. **Le Secrétariat d'État dirige actuellement une série de consultations auprès des groupes minoritaires au sujet des modifications.**

Sur le plan administratif, le Comité et le Commissaire aux langues officielles ont tous deux recommandé divers changements et améliorations en ce qui concerne la mise en oeuvre de la loi au sein de la fonction publique fédérale. Dans son rapport de 1982, par exemple, le Commissaire traite encore une fois des questions de la dotation impérative, de la documentation, des méthodes et pratiques d'embauche et de l'attitude des cadres supérieurs. En outre, une étude spéciale sur la langue de travail, publiée par le Bureau du Commissaire en janvier 1983, indique clairement que les problèmes d'attitude et un manque apparent de volonté politique demeurent les principales entraves à la pleine participation des deux groupes de langue officielle dans la fonction publique fédérale. Le Commissaire reprend cette question de langue de travail dans son rapport de 1985 pour suggérer la mise sur pied "d'unités de travail privilégiant le français".

Une autre étude effectuée pour le compte du Conseil du Trésor et portant sur l'utilisation des deux langues officielles dans les régions bilingues de la fonction publique du Canada de 1981 à 1983 a montré qu'il y avait eu peu d'amélioration dans l'utilisation du français comme langue de travail, même dans les interactions entre des titulaires de postes bilingues. L'étude montrait aussi que les francophones sont moins satisfaits qu'auparavant de cet état de choses.

Le Commissaire aux langues officielles est déterminé à dénoncer la mauvaise volonté manifestée par certains ministères fédéraux concernant le respect de l'égalité linguistique. **Aussi a-t-il décidé de soumettre des rapports en ce sens directement au gouverneur en conseil, ce qui constitue l'ultime recours prévu par la Loi sur les langues officielles.**

Il existe une autre question connexe, celle de la participation équitable. Le Commissaire et le Comité mixte spécial ont

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tous deux conclu que pour donner un sens au choix de la langue de travail, il fallait fixer un "pourcentage critique" ou un "seuil", c'est-à-dire un pourcentage minimal de représentation d'un groupe linguistique. Toutefois, dans plusieurs ministères fédéraux à Ottawa, on ne retrouve pas ce pourcentage critique de francophones; inversement, dans la province de Québec, le pourcentage d'anglophones travaillant dans la fonction publique fédérale continue à décroître considérablement. Ce qui importe davantage, comme l'a souligné le Commissaire lors de ses comparutions devant le Comité mixte spécial, c'est le fait que les taux de participation de 73 et 27 pour 100 des deux groupes linguistiques dans la fonction publique ne tiennent aucunement compte, d'une part, de la tendance accrue à la polarisation entre les divers ministères et, d'autre part, de la disparité dans le taux de représentation aux divers échelons hiérarchiques. Aux yeux du Commissaire, ce dernier problème est particulièrement critique, étant donné que l'absence d'une représentation francophone adéquate au niveau de la haute direction influe certainement sur l'intérêt manifesté par les cadres supérieurs à l'égard d'une mise en oeuvre efficace de la politique des langues officielles. Dans son Rapport annuel de 1985, le Commissaire recommande que les organismes fédéraux fixent des objectifs en matière de participation équitable, dûment nuancés par secteur, par niveau et par catégorie, et qu'ils y rattachent des échéanciers précis. Pour les organismes non ministériels, il recommande que ces derniers publient, d'ici décembre 1986, les données permettant d'apprécier leur rendement à cet égard.

Afin de faire reconnaître son bilinguisme officiel au niveau international, le Canada appuyait depuis une vingtaine d'années le regroupement des pays francophones, un peu à la manière du Commonwealth anglophone. Cependant, un sommet des pays francophones ne parvenait pas à voir le jour, parce que les dirigeants du Québec et du Canada ne pouvaient pas s'entendre sur la place que devrait occuper le Québec dans un tel regroupement d'États. L'arrivée de deux nouveaux chefs à la tête de ces gouvernements a permis de faire avancer le dossier, tant et si bien que le sommet a pu se tenir à Paris en février 1986. Un deuxième sommet se tiendra d'ailleurs à Québec, en septembre 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Les droits linguistiques des minorités de langue officielle dans les provinces

Dans un article publié dans Langue et société, à l'été 1983, neuf des anciens membres de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme ont indiqué qu'à leur avis, le Canada avait affronté mais non résolu les problèmes de la crise linguistique qu'ils avaient mandat d'étudier dans les années 60. Tout en estimant que les garanties fournies par la Loi sur les langues officielles et la Charte étaient "assez bonnes", les anciens commissaires ont précisé que leur application constituait toujours un problème. Par ailleurs, tout en faisant l'éloge des initiatives prises récemment par le Nouveau-Brunswick, ils ont souligné que la plupart des provinces ont encore un long chemin à parcourir en ce qui concerne les droits linguistiques des minorités.

Les données du recensement de 1981 sur la situation linguistique au Canada, parues dans une publication de Statistique Canada en janvier 1985, tendent à donner raison aux anciens commissaires. En effet, ces données soulignent la tendance à une concentration linguistique de plus en plus grande sur les territoires du Québec français et du Canada anglais. Cependant, deux phénomènes nouveaux sont apparus dans ces données: le français au Québec n'a accusé ni perte ni gain durant cette décennie, et de plus en plus d'anglophones au Québec et ailleurs dans le Canada anglais sont devenus bilingues.

Conscient de la précarité de la situation des groupes linguistiques minoritaires au pays, le Commissaire aux langues officielles a organisé, à l'automne 1985, un colloque national intitulé "Les minorités: le temps des solutions". Ce colloque a réuni à Ottawa, pendant deux jours, un échantillon représentatif des fournisseurs et des bénéficiaires de services des secteurs privé et public, ainsi que des parlementaires, des animateurs et des membres d'associations bénévoles. Le colloque a permis aux chefs de file des communautés linguistiques de souligner la gravité des difficultés qu'elles ressentent et l'urgence de trouver des solutions. Un numéro spécial (n° 17) de la revue Langue et Société, paru en mars 1986, résume les délibérations de ce colloque.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Si la politique et les programmes de langues officielles ont suscité peu d'attention de la part du gouvernement fédéral depuis l'adoption de la Charte en 1982, plusieurs faits nouveaux ont maintenu la question linguistique au premier plan des préoccupations des gouvernements provinciaux. Voici un survol de ces événements, par province.

Au Manitoba, à la suite de la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire Forest en 1979, l'Assemblée législative a adopté en 1980 une loi qui, tout en proclamant le français et l'anglais comme langues officielles, limitait le statut de la langue française et permettait l'adoption de lois rédigées en anglais seulement, à condition qu'elles soient suivies d'une traduction française.

Également dans la foulée du jugement Forest, une série de recours en justice ont contesté la validité du Code de la route et de la Loi sur les poursuites sommaires, qui n'ont été proclamés qu'en anglais. Toutefois, ce n'est que dans l'affaire Bilodeau qu'on en a appelé des décisions défavorables rendues par les tribunaux inférieurs. Cette affaire a marqué le point de départ, en juin 1982, de négociations entre le gouvernement du Manitoba, le gouvernement fédéral, la Société franco-manitobaine (S.F.-M.) et Roger Bilodeau. Les principaux éléments de l'entente visée étaient les suivants: en contrepartie de la renonciation aux poursuites judiciaires susceptibles d'entraîner l'invalidation des lois provinciales et d'une entente visant la traduction graduelle des lois provinciales en français, Ottawa partageant les coûts de traduction, le droit de la minorité francophone du Manitoba à des services élargis en français serait enchâssé dans la Constitution. L'entente tripartite conclue en mai 1983 a inspiré la résolution sur la modification proposée à l'article 23 de l'Acte du Manitoba, présentée le 4 juillet 1983 à l'Assemblée législative du Manitoba.

Cette résolution a suscité une vive controverse dans la province, entraîné des propositions visant la tenue de divers référendums municipaux et provoqué un débat de fond à l'Assemblée législative. Les compromis rendus publics par le gouvernement le 3 janvier 1984 n'ont pas obtenu l'approbation de l'opposition officielle, qui a réussi à paralyser l'Assemblée législative sur cette question. Le 24 février, la Chambre des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

communes a adopté à l'unanimité une nouvelle Résolution sur les droits linguistiques des francophones au Manitoba, qui presse le gouvernement du Manitoba "de persister dans ses efforts pour satisfaire aux obligations constitutionnelles de la province et pour protéger efficacement les droits de la minorité francophone dans un esprit de tolérance, de courtoisie, de concorde et de générosité". La résolution n'a pas réussi à convaincre le gouvernement du Manitoba, qui a annoncé peu après sa décision de dissoudre l'Assemblée législative. En conséquence, l'affaire Bilodeau a été portée en appel devant la Cour suprême, le 5 avril 1984.

Le 13 juin 1985, la plus haute instance du pays a jugé que les lois adoptées par le Manitoba en anglais seulement depuis 1890 sont invalides, parce que la Constitution exige qu'elles soient rédigées dans les deux langues officielles. Toutefois, les lois ont été considérées comme temporairement valides, en vue d'éviter un chaos juridique et d'accorder à la province un délai suffisant pour en effectuer la traduction. Il s'en est suivi une entente entre le gouvernement manitobain et la Société franco- manitobaine sur la période dont dispose la province pour satisfaire aux exigences constitutionnelles et traduire ses lois en français. Dans un deuxième jugement de la Cour suprême du Canada, rendu en novembre 1985, le gouvernement manitobain s'est vu accorder jusqu'au 21 décembre 1988 pour traduire ses lois actuellement en vigueur ainsi que ses règles de procédure et les ordonnances de ses tribunaux administratifs, et jusqu'au 31 décembre 1990 pour traduire toutes les autres lois abrogées et périmées de la législature. **En mars dernier, un document contenant 9 000 pages de textes de loi rédigés en français et en anglais a été déposé à l'Assemblée du Manitoba, ce qui représente 344 des 393 textes de loi qui devaient être traduits. Le travail avance donc plus vite que prévu.** Ces débats linguistiques souvent acerbes n'ont cependant pas empêché la réélection du Premier ministre néo-démocrate Pawley, le 18 mars 1986.

La question de l'utilisation du français dans les causes criminelles dans les provinces qui n'ont pas encore adhéré à la partie XIV.I du Code criminel (qui traite de la langue de l'accusé) s'est posée en Saskatchewan, lorsque la Cour du banc de la Reine de la province a rendu, le 11 juin 1985, un jugement favorable à un accusé francophone dans l'affaire Tremblay c. R. Le Procureur général de la province a cependant

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

décidé d'en appeler de ce jugement, en demandant un renvoi constitutionnel visant à déterminer si l'article 110 de l'Acte des Territoires du Nord-Ouest, qui donnait le droit d'employer le français dans les cours de justice des Territoires, est toujours en vigueur, même à la suite de la fondation de la Saskatchewan en 1905, et si cette loi s'applique encore aujourd'hui.

Toujours en Saskatchewan, à la suite du refus du ministre de l'Éducation de cette province d'étudier la demande de parents francophones pour un projet de commission scolaire fransaskoise, douze demandeurs ont déposé une requête à la Cour du banc de la Reine lui demandant de déclarer que la loi scolaire de la Saskatchewan est incompatible avec la Charte canadienne des droits et libertés et que le projet de commission scolaire fransaskoise répond aux exigences de la Charte.

Malgré la demande expresse de deux Premiers ministres et les fortes pressions exercées sur elle lors du processus de réforme constitutionnelle, la province de l'Ontario refuse toujours de se soumettre aux exigences de la Charte concernant les droits linguistiques et de se déclarer officiellement bilingue. Cette province préférait et préfère toujours procéder par étapes, en établissant des services en français dans certaines régions désignées et dans des domaines qu'elle juge prioritaires. Il faut dire que plusieurs lois adoptées depuis les cinq dernières années confirment cette volonté politique, par exemple les lois sur les services à l'enfance et à la famille, sur les accidents de travail, sur les bibliothèques publiques et sur les municipalités. L'arrivée au pouvoir des Libéraux a fait changer les choses, puisqu'un projet de loi-cadre pour la prestation des services en français a été adopté le 18 novembre 1986.

C'est surtout dans le secteur de l'éducation que l'Ontario a fait des progrès depuis l'adoption de la Charte. Grâce à une décision exemplaire rendue en Cour d'appel sur les droits scolaires de la minorité linguistique (juin 1984), les gouvernements Davis et Peterson ont reconnu le droit de chaque élève à recevoir une instruction primaire et secondaire dans sa langue maternelle partout en Ontario (loi 119), puis le droit de voir les écoles et les classes françaises gérées par des conseillers

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

scolaires élus par la population francophone (loi 75, adoptée le 10 juillet 1986). Du même coup, le gouvernement libéral actuel annonçait, pour 1988, la mise sur pied d'un conseil scolaire homogène de langue française dans la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, ainsi qu'une étude visant à établir la faisabilité de tels conseils ailleurs dans la province. **Récemment, la province annonçait qu'elle allait investir des sommes d'argent intéressantes pour développer l'enseignement postsecondaire en français dans ses institutions.**

Le Québec n'a pas signé l'accord constitutionnel en 1982. La défaite du Parti québécois et l'arrivée au pouvoir, en décembre 1985, du Parti libéral, nettement fédéraliste, laissent présager qu'une entente sera conclue en vue de l'adhésion du Québec à la nouvelle Constitution. Le gouvernement Bourassa a d'ailleurs déjà fait connaître les cinq conditions qu'il pose pour l'adhésion du Québec à la Constitution, soit: 1) une formule d'amendement permettant de protéger le Québec dans les domaines de sa compétence, 2) un droit de veto en matière d'immigration, 3) une limitation du pouvoir de dépenser du fédéral, 4) une participation du Québec à la nomination des juges de la Cour suprême et 5) la reconnaissance que le Québec constitue une société distincte. Le Parti libéral de M. Turner s'est montré très favorable à ces conditions, tandis que le Premier ministre Mulroney s'est dit prêt à entreprendre les négociations le plus tôt possible. Lors du remaniement ministériel du 30 juin, il a nommé le sénateur Lowell Murray responsable du comité ministériel chargé de ce dossier, qui a d'ailleurs déjà été ouvert à la conférence des premiers ministres tenue au mois d'août à Edmonton. **La prochaine conférence fédérale-provinciale, qui s'ouvre dans quelques jours, doit se pencher plus sérieusement sur ce dossier.**

Les conflits persistent entre les prescriptions linguistiques de la Charte fédérale et celles de la Charte québécoise. En 1984, la Cour suprême a jugé, en appel, que les restrictions de la loi 101 concernant la langue d'enseignement étaient incompatibles avec l'article 23 de la Charte fédérale, et par conséquent inopérantes. La clause Canada s'imposait donc. L'Assemblée nationale a adopté la loi 58, en juin 1986, en vue de normaliser la situation des élèves inscrits illégalement dans les écoles anglaises de la province. Malgré cette loi, les commissions scolaires

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

protestantes du Québec continuent de s'opposer à la définition du droit à l'enseignement en anglais imposée par les règlements du ministère de l'Éducation. En novembre, elles ont présenté en Cour supérieure une requête en jugement déclaratoire pour régler le litige sur l'interprétation de la clause Canada par le gouvernement provincial.

Le 2 janvier 1985, un deuxième jugement de la Cour supérieure a annulé un autre article de la loi 101 exigeant que les affiches soient rédigées en français uniquement. Le gouvernement a interjeté appel de ce jugement et, en décembre 1986, la Cour d'appel du Québec a rendu un jugement unanime décrétant que la loi 101 ne peut plus imposer l'unilinguisme français dans l'affichage et les raisons sociales. **Le gouvernement a décidé de contester cette décision en Cour suprême.** Bon nombre de nationalistes craignent que la loi 101 ne soit totalement émasculée par les décisions des tribunaux et voudraient que la loi soit expressément exemptée des dispositions de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec et de la Charte fédérale.

Le gouvernement a récemment déposé à l'Assemblée nationale deux projets de loi à portée linguistique, les projets 140 et 142. Le premier visait à restructurer les organismes de réglementation de la langue, tandis que le deuxième proposait d'assurer la prestation de services sociaux et de santé en anglais à la minorité anglophone du Québec. Seul ce dernier a été adopté en décembre 1986, ce qui constitue une victoire importante pour Alliance Québec, qui dirigeait le lobby en vue de l'adoption de ce projet de loi.

En mars 1986, le Conseil des ministres décidait de ne plus se prévaloir de la clause nonobstant qui restreignait l'application de la Charte canadienne des droits et libertés. Le gouvernement québécois acceptait, par le fait même, l'application intégrale de la Charte sur son territoire. Plusieurs lui ont reproché ce geste unilatéral posé avant la reprise des négociations constitutionnelles avec Ottawa.

À la demande expresse du Nouveau-Brunswick, les articles sur les droits linguistiques de la Charte s'appliquent à cette province. Cette dernière est d'ailleurs officiellement bilingue depuis 1969, puisqu'elle a adopté, cette année-là, sa propre Loi sur les langues officielles. Mais l'application de cette loi par des mesures administratives est encore

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

problématique. C'est pourquoi le Premier ministre Hatfield mettait sur pied, il y a deux ans, un groupe d'étude qui devait se pencher sur toutes les questions liées à la mise en oeuvre de la Loi sur les langues officielles. Le 19 juin dernier, il rendait public le rapport que le groupe d'étude avait produit au coût d'un million de dollars. Ses 101 recommandations vont loin pour consolider les assises de l'égalité des langues officielles au Nouveau-Brunswick. Mais si le Premier ministre Hatfield s'est déclaré d'accord avec le principe général du rapport, il s'est déjà montré peu favorable à ses propositions controversées. Le sujet sera sûrement au premier plan de la prochaine élection provinciale.

Deux thèmes retiennent l'attention sur les droits linguistiques en Alberta: les services juridiques et l'éducation. Le 13 février 1986, la Cour du banc de la Reine a reconnu à l'accusé Paquette le droit à un juge bilingue ainsi qu'à un jury bilingue dans une cause criminelle. On s'attend que le Procureur général de la province en appellera de cette décision et que la cause aboutira devant la Cour suprême du Canada.

Sur le thème de l'éducation, les francophones de l'Alberta se sont servis du jugement de la Cour d'appel de l'Ontario et de l'article 23 de la Charte pour réclamer leurs droits linguistiques. Le juge Purvis, de la Cour du banc de la Reine de l'Alberta, a d'ailleurs rendu un jugement favorable aux Franco-Albertains en juillet 1985. L'Association Georges-et-Julia-Bugnet a quand même décidé d'aller en appel pour obtenir des éclaircissements sur les questions de la gestion scolaire par les francophones et de l'interprétation à donner à l'article 15 de la Charte. On attend toujours une décision dans cette cause.

Des discussions se poursuivent entre le Procureur général du Canada et ses homologues provinciaux afin de faire appliquer la partie XIV.1 du Code criminel dans toutes les provinces. Cette partie prévoit que tout accusé peut choisir la langue officielle dans laquelle il veut être jugé. Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a récemment accepté d'adopter des mesures en ce sens. Après le 1er septembre 1987, les procès criminels pourront s'y dérouler dans l'une ou l'autre des deux langues officielles. Tout récemment, la Saskatchewan emboîtait le pas. Il ne

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reste plus que la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve à convaincre du bien-fondé de cet élément de la Charte.

Dans tout le pays, il se produit actuellement une convergence de phénomènes (force constitutionnelle, évolution du statut des langues, mesures législatives et investissements publics) qui gardent à l'avant-plan de l'actualité la question linguistique.

MESURES PARLEMENTAIRES

1969 - Le Parlement adopte la Loi sur les langues officielles.

1973 - Le Parlement adopte une Résolution spéciale sur les langues officielles, qui réitère les principes de la loi et confirme le droit des fonctionnaires à travailler dans la langue officielle de leur choix.

1978 - Le Parlement adopte la loi C-42, qui modifie le Code criminel de façon à donner aux accusés le droit d'être entendus par un juge ou par un juge et un jury parlant leur langue officielle, que ce soit le français ou l'anglais.

1978 - Présentation du projet de loi C-60, intitulé Loi constitutionnelle de 1978, et création d'un comité mixte spécial. Le comité présente son rapport en octobre de cette année. Le projet de loi n'est jamais adopté.

1979 - Le Parlement crée un Comité mixte spécial sur les langues officielles, chargé d'évaluer les progrès accomplis au cours des dix années qui ont suivi l'adoption de la loi.

1981 - Le Parlement adopte le Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada, qui comporte une Charte des droits incorporant les droits linguistiques prévus dans la Loi sur les langues officielles et d'autres nouveaux droits relatifs à l'instruction dans la langue de la minorité.

avril 1983 - Le Comité mixte spécial sur les langues officielles présente son cinquième rapport au Parlement, dans lequel il recommande plusieurs modifications à la Loi sur les langues officielles et demande au gouvernement de déposer une réponse globale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

6 octobre 1983 - Le Parlement adopte à l'unanimité une résolution sur les droits linguistiques des francophones au Manitoba.

24 février 1984 - Le Parlement adopte à l'unanimité une deuxième résolution sur les droits linguistiques des francophones au Manitoba.

mai 1984 - Le Parlement crée le Comité mixte permanent de la politique et des programmes de langues officielles, qui devient, en février 1986, le Comité mixte permanent des langues officielles.

CHRONOLOGIE

août 1977 - Adoption par l'Assemblée nationale du Québec de la Charte de la langue française, proclamant le français langue officielle au Québec.

13 décembre 1979 - Le chapitre III de la Charte de la langue française du Québec et la Loi sur les langues officielles du Manitoba sont déclarés inconstitutionnels par la Cour suprême du Canada.

17 mars 1980 - Dépôt et première lecture à l'Assemblée législative du Manitoba du projet de loi visant à remettre en vigueur l'article 23 de l'Acte du Manitoba de 1870 et à abroger la Loi sur les langues officielles de 1890.

27 mars 1980 - La Cour suprême du Canada accepte une requête du gouvernement du Québec lui demandant de préciser si sa décision antérieure sur la validité constitutionnelle de la Charte de la langue française s'applique également aux règlements et résolutions adoptés par les municipalités et les conseils scolaires.

14 avril 1980 - Dans le cadre du discours du trône, le gouvernement fédéral s'engage à mettre en marche le processus de la réforme constitutionnelle et à faire enchâsser dans la Constitution une déclaration des droits et libertés individuels, notamment les droits linguistiques.

mai 1980 - Par voie de référendum, les Québécois rejettent un projet de séparation, par 59,6 pour 100 contre 40,4 pour 100.

septembre 1980 - À l'occasion de la Conférence constitutionnelle fédérale-provinciale, les premiers ministres ne peuvent parvenir à un consensus sur les garanties constitutionnelles en matière de droits linguistiques.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

6 octobre 1980 - Dépôt au Parlement du Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada, qui prévoit, entre autres, des garanties linguistiques.

17 avril 1982 - Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982, qui comporte des garanties linguistiques dans une Charte des droits et libertés enchâssée dans la Constitution (articles 16 à 20 et 23).

18 mai 1983 - La province du Manitoba fait part de son intention de se soumettre aux dispositions linguistiques de la Charte.

avril 1983 - Le Comité mixte spécial sur les langues officielles dépose son cinquième rapport au Parlement, dans lequel il recommande de nombreuses modifications à la Loi sur les langues officielles et demande au gouvernement d'y donner une réponse officielle.

6 octobre 1983 - Adoption par le Parlement d'une résolution sur les droits linguistiques des francophones au Manitoba.

21 décembre 1983 - Réponse du Premier ministre Trudeau au Comité mixte spécial.

3 janvier 1984 - Le gouvernement du Manitoba dépose le projet de loi 115, An Act Respecting the Operation of Section 23 of the Manitoba Act, qui contient les amendements à la résolution initiale du 4 juillet.

24 février 1984 - Le Parlement adopte à l'unanimité une deuxième résolution sur les droits linguistiques des francophones au Manitoba.

21 mars 1984 - Le projet de loi C-26, qui étend l'application de la Loi sur les langues officielles au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest, est déposé à la Chambre des communes. Ce projet de loi n'est pas repris à la législature suivante.

juin 1984 - Jugement de la Cour d'appel de l'Ontario sur les droits des francophones en matière d'éducation.

juin 1984 - Le Conseil des Territoires du Nord-Ouest adopte le projet de loi 9-84(2) qui reconnaît l'utilisation des langues autochtones et établit l'anglais et le français comme langues officielles.

octobre 1984 - Le Commissaire aux langues officielles organise un colloque national à Ottawa intitulé: "Les minorités: le temps des solutions".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

novembre 1984 - Jugement de la Cour suprême du Canada qui ordonne au gouvernement manitobain de traduire toutes ses lois.

juin 1985 - Le Comité mixte permanent de la politique et des programmes de langues officielles dépose son deuxième rapport au Parlement.

décembre 1985 - Réponse du gouvernement au deuxième rapport du Comité mixte permanent de la politique et des programmes de langues officielles.

11 février 1986 - Le Commissaire aux langues officielles présente au Comité mixte permanent ses suggestions de modifications à la Loi sur les langues officielles.

1er mai 1986 - Jugements de la Cour suprême du Canada qui affaiblissent la protection constitutionnelle des minorités linguistiques en matière de langue des tribunaux.

19 juin 1986 - Rapport du groupe d'étude sur l'égalité des langues au Nouveau-Brunswick.

juin 1986 - Adoption, à l'Assemblée nationale du Québec, du projet de loi 58 visant à régulariser la situation des élèves inscrits illégalement dans les écoles anglaises du Québec.

10 juillet 1986 - Adoption, à la Législature ontarienne, du projet de loi 75 qui accorde aux francophones un droit de regard sur la gestion de leurs écoles.

18 novembre 1986 - Adoption à la Législature ontarienne du projet de loi 8, qui doit assurer la prestation de services en français dans des régions désignées de la province.

décembre 1986 - Adoption à l'Assemblée nationale du Québec du projet de loi 142, qui doit assurer la prestation de services sociaux et de santé en anglais à la minorité anglophone du Québec.

JURISPRUDENCE

Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick, [1975] 2 R.C.S. 182.

Conseil scolaire des écoles protestantes du Montréal métropolitain c. Ministre de l'Éducation du Québec, [1976] C.S. 480.

Association des gens de l'air du Québec c. Lang, [1978] 2 C.F. 371.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Procureur général du Québec c. Blaikie, [1979] 2 R.C.S. 1016.

Procureur général du Manitoba c. Forest, [1979] 2 R.C.S. 1032.

Bilodeau c. Procureur général du Manitoba, [1981] 5 W.W.R. 393.

Air Canada c. Joyal, [1982] C.A. 39.

Association des commissions scolaires protestantes du Québec c. Procureur général du Québec, [1984] 2 R.C.S. 66.

Reference Re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights, [1984] 47 O.R. (2d) 1.

Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba, [1985] 1 R.C.S. 721.

Mahe c. Alberta, [1985] 19 Alta L.R. (2d) 215.

Paquette c. Procureur général de l'Alberta, [1986] 40 Alta L.R. (2d) 38.

Bilodeau c. Procureur général du Manitoba, [1986] 1 R.C.S. 449.

MacDonald c. Ville de Montréal, [1986] 1 R.C.S. 460.

Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Association of Parents for Fairness in Education, [1986] 1 R.C.S. 549.

Devine c. Procureur général du Québec, (décembre 1986), Cour d'appel du Québec [non publié].

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

A. Publications gouvernementales

Canada, Bureau du Conseil privé, Un choix national: les langues officielles du Canada, Ottawa, 1977. (Bibliothèque du Parlement F/5029.9/A359)

Canada, Chambre des communes, Comité mixte permanent de la politique et des programmes de langues officielles, Deuxième rapport au Parlement, juin 1985.

Canada, Chambre des communes, Comité mixte spécial sur les langues officielles, Cinquième rapport au Parlement, avril 1983.

Canada, La Charte des droits et libertés: guide à l'intention des Canadiens, Ottawa, 1982.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada, Commissaire aux langues officielles, Rapport annuel, diverses années.

Canada, Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, Rapport, Livre 1: les langues officielles, Ottawa, 1967. (Bibliothèque du Parlement F/5029.3/A6/1963/A12)

Canada, Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, Propositions constitutionnelles, 1971-1978, Ottawa, décembre 1978. (Bibliothèque du Parlement JL/63/A464)

Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, L'utilisation des deux langues officielles dans les régions bilingues de la fonction publique du Canada de 1981 à 1983, décembre 1984.

Canada, Statistique Canada, La situation linguistique au Canada, janvier 1985.

Québec, La politique québécoise de la langue française, mars 1977.

B. Articles et documents

Kerr, R., "The Future of Languages Rights Under Canada's Constitutional Options" dans S. Beck et I. Bernier (éd.), Canada and the New Constitution: The Unfinished Agenda, vol. 1, Montréal, Institut de recherches politiques, 1983, p. 307-332.

Magnet, J.E., "Canada's Linguistic Revolution: Perspectives on Sections 16-22 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms", Faculté de droit, Université d'Ottawa, Ottawa, document.

Tremblay, A., "Les droits linguistiques", dans W.G. Tarnopolsky et G. Beaudoin (éd.), Charte canadienne des droits et libertés, Montréal, Wilson & Lafleur /SOREJ, 1982, p. 559-588.

Wilson, V.S., "Language Policy", dans V.S. Wilson et B. Doern (éd.), Issues in Canadian Public Policy, Toronto, Macmillan, 1974, p. 253-285.

Langue et société, n° 10, été 1983. Numéro spécial: "Le dossier du bilinguisme: regard sur les années 80".

Langue et société, n° 12, hiver 1984. Numéro spécial: "L'enseignement immersif".

Langue et société, n° 17, mars 1986. Numéro spécial: "Les minorités: le temps des solutions".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE

Langues officielles du Canada

Langues officielles du Canada

16. (1) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

Langues officielles du Nouveau-Brunswick

(2) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

Progression vers l'égalité

(3) La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.

Travaux du Parlement

17. (1) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux du Parlement.

Travaux de la Législature du Nouveau-Brunswick

(2) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux de la Législature du Nouveau-Brunswick.

Documents parlementaires

18. (1) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux du Parlement sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

Documents de la Législature du Nouveau-Brunswick

(2) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux de la Législature du Nouveau-Brunswick sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

Procédures devant les tribunaux établis par le Parlement

19. (1) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux établis par le Parlement et dans tous les actes de procédure qui en découlent.

Procédures devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick

(2) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux du Nouveau-Brunswick et dans tous les actes de procédure qui en découlent.

Communications entre les administrés et les institutions fédérales

20. (1) Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas :

a) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante;

b) l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau.

Communications entre les administrés et les institutions du Nouveau-Brunswick

(2) Le public a, au Nouveau-Brunswick, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement ou pour en recevoir les services.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Maintien en vigueur de certaines dispositions

21. Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet, en ce qui a trait à la langue française ou anglaise ou à ces deux langues, de porter atteinte aux droits, privilèges ou obligations qui existent ou sont maintenus aux termes d'une autre disposition de la Constitution du Canada.

Droits préservés

22. Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet de porter atteinte aux droits et privilèges, antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur de la présente charte et découlant de la loi ou de la coutume, des langues autres que le français ou l'anglais.

Droits à l'instruction dans la langue de la minorité

Langue d'instruction

23. (1) Les citoyens canadiens :

a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,

b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province,

ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.

Continuité d'emploi de la langue d'instruction

(2) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.

Justification par le nombre

(3) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province :

a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;

b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.

Entrée en vigueur de l'alinéa 23(1)*a*) pour le Québec

59. (1) L'alinéa 23(1)*a*) entre en vigueur pour le Québec à la date fixée par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada.

Autorisation du Québec

(2) La proclamation visée au paragraphe (1) ne peut être prise qu'après autorisation de l'assemblée législative ou du gouvernement du Québec.

Abrogation du présent article

(3) Le présent article peut être abrogé à la date d'entrée en vigueur de l'alinéa 23(1)*a*) pour le Québec, et la présente loi faire l'objet, dès cette abrogation, des modifications et changements de numérotation qui en découlent, par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada.*

---

* L'article 59 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne fait pas partie de la Charte des droits et libertés. Il est toutefois reproduit ici parce qu'il se rapporte directement à la question des droits à l'instruction dans la langue de la minorité.